



# خصوصی سازی

## به دنیای دولتی

گفت و گو با دکتر موسی غنی نژاد - اقتصاددان و استاد اقتصاد دانشگاه صنعت نفت

### ■ ابتدا از وضعیت کلی بخش خصوصی در ایران بحث را شروع کنیم.

تا جایی که می دانم وضعیت بخش خصوصی در حال حاضر چندان مطلوب نیست و آن هم بدلیل واردات گسترده طی یکسال اخیر و محدودیتهایی که در خصوص نقش بازار، مکانیزم قیمتها از سوی دولت انجام می شود و یکه تازی خود دولت در عرصه اقتصاد است. تمام این عوامل دست در دست هم داده که وضعیت بخش خصوصی مطلوب نباشد. از آنجایی که بخش خصوصی نیازمند یک فضای مطمئن و آرام برای رشد است و تغییرات شدید و متعدد مانع رشد و فعالیت آن می شود می توان به این نتیجه رسید که بخش خصوصی وضعیت مناسبی ندارد. از طرف دیگر در سیاست های خارجی و فضاهای بین المللی نیز با مشکلاتی مواجه هستیم. یعنی یک نوع وضعیت نامطمئن در کشور حاکم می باشد که باعث می شود سرمایه گذاری ها در سطح وسیعی صورت نپذیرد (بخصوص در بخش خصوصی) البته دولت وضعیت و تصمیم گیری های متفاوتی در این مورد دارد. اما همانطور که اشاره شد امروزه بخش خصوصی در ایران وضعیت مساعدی ندارد اگرچه به صورت نظری و تئوریک نگاه کنیم، ابلاغیه های اخیر اصل ۴۴ در مورد غیردولتی کردن اقتصاد می توانسته فضای مناسبی ایجاد نماید یا از نظر ایدئولوژیک برخی گره ها، موانع و مشکلات را از میان بردارد اما از سوی دیگر با این مشکل مواجه هستیم که دولت دخالت خودش را در نظام اقتصادی، مکانیزم قیمتها و وضعیت بازار نسبت به گذشته افزایش داده و این در حقیقت فضای نا امن و نامناسب را برای بخش خصوصی بوجود آورده است.

### ■ همانطور که اشاره کردید بخش خصوصی دارای مشکلات متعددی در حوزه سرمایه گذاری قیمت گذاری و ... است با توجه به اینکه منبع اصلی این مشکلات دولت می باشد و با توجه به فضایی که ترسیم کردید اعتماد مردم به بخش خصوصی پس از این اصل تغییری خواهد

### کرد؟ آیا این اصل مورد استقبال قرار خواهد گرفت؟

ابلاغیه اصل ۴۴ یک گام مهم و بسیار موثری است اما باید توجه کرد این ابلاغیه در چارچوب خصوصی سازی یا واگذاری مالکیتهای دولتی به بخش خصوصی قرار دارد. یعنی در آن چارچوب عمل می کند که مالکیت واحدهای تولیدی بخش دولتی به بخشهای غیردولتی واگذار شود. سوای ابهاماتی که در نوع واگذاری وجود دارد باید بپذیریم اصل ۴۴ گام مثبت و موثری است اما مساله مهم این است که بخش خصوصی در کدام فضا تنفس خواهد کرد؟ باید توجه داشت پیش از واگذاری امور به بخش خصوصی یا بزرگتر کردن آن، یک بخش خصوصی ضعیف و نحیف داریم که ابتدا باید وضعیت آنرا مورد بررسی قرار داد. اما همانطور که اشاره کردم وضعیت بخش خصوصی مساعد نیست و فضای کسب و کار نیز مناسب نمی باشد. تمام اطلاعاتی که در نهادهای مربوط به بررسی های اقتصادی چه در داخل و چه در خارج کشور وجود دارد بیانگر این موضوع است که نا امنی در سرمایه گذاری باعث تعدد مراکز تصمیم گیری و تعدد قوانین و مقررات اقتصادی وجود دارد.

همانطور که اشاره شد دخالتهای متعدد دولت در بازارهای مختلف به روی مکانیزمهای قیمتها وجود دارد و بخشهای مختلف اقتصادی کشور با مشکلاتی قیمت گذاری و نرخ گذاری مواجه هستند و فضای نا امنی برای بخش خصوصی بوجود آورده است. تصور نمی کنم در این فضا از خصوصی سازی استقبال شود و اصلا واگذاریها در چنین فضایی موفقیت آمیز باشد. بنابراین واگذاریها و سیاستهای مربوط به آن غیردولتی کردن علیرغم اینکه سیاست بسیار صحیح و اصولی است اما در این فضا قابل اجرا و موفقیت آمیز نیست.

### ■ و به تعبیری از چاله به چاله افتادن؟

بله. در چنین فضایی اگر دولت بخواهد امور را بصورت سهام عدالت واگذار نماید یا آنرا به بنیادها بسپارد این عمل واگذاری صوری است نه واقعی. واگذاری واقعی این است که دولت اعلام نماید سهام کارخانه X را

بفروش می رساند سپس مردم و بخش خصوصی داوطلب خریداری آن شوند و جهت خرید و موفقیت در مزایده به رقابت بپردازد. اما تحت این شرایط و چنین فضایی که اشاره شد چندان خوش بین نیستیم.

### ■ حتی در مورد واحدهای بسیار موفق مانند پتروشیمی؟

بله، یکی از ابزارهای مهم خصوصی سازی، بانکهای خصوصی هستند. اصولاً فلسفه ایجاد بانکهای خصوصی این بود که خصوصی سازی موفق عمل نمی کرد زیرا اغلب بانکها دولتی بودند. پس بانکهای خصوصی به این دلیل ایجاد شدند که اهرم و بازویی مناسب برای خصوصی سازی شوند. در حال حاضر بانکهای خصوصی دچار مشکل هستند و کمزیشان در برابر دخالتهای دولت در بازار پول، نرخ گذاری و ... شکسته است و وقتی این بانکها از میان روند، محدود شوند و نتوانند فعالیت کنند چگونه می توانند پشتیبان بخش خصوصی باشند؟ مساله کاملاً واضح است. بنابراین تصور می کنم باید این مساله را از زاویه ای دیگر مورد بررسی قرار داد. یعنی تقدم و اولویت انجام امور به آزادسازی اقتصادی، عدم دخالت دولت در اقتصاد، اصلاح قوانین، کاهش دخالت دولت، اصلاح قانون کار، تامین اجتماعی و قوانین مختلف که مانع سرمایه گذاری بخش خصوصی هستند، تعلق گیرد و آنگاه به خصوصی سازی بپردازیم. لذا در فضای موجود خصوصی سازی موفق نخواهد شد.

### ■ جهت اجرای صحیح سیاست کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیاز به تصویب جدید و یا تغییراتی در قوانین موجود احساس می شود بنظر شما این قوانین چگونه باید وضع یا تغییر یابند؟

یک تغییر و اصلاحات اساسی باید در خصوص مقررات زدایی انجام شود. همانطور که اشاره کردید بسیاری از قوانین زائد، بی فایده و دست و پاگیر

هستند و فقط برای تولید کننده مانع تراشی و ایجاد هزینه می کنند. این مقررات باید شناسایی و حذف شوند تا فضای مناسب برای فعالیت بخش خصوصی فراهم شود. در این شرایط بعید می دانم بخش خصوصی رشد نماید یا به آینده خوش بین باشد. اگر این وضعیت تداوم یابد بیشتر با فرار سرمایه و یا گذار سرمایه از بخشهای تولید به بخشهای غیردولتی خواهیم بود یعنی مردم سرمایه های خود را صرف خرید زمین، مسکن، ارز و ... خواهند کرد.

### ■ بحث مهمی در اصل ۴۴ وجود دارد، اینکه دولت باید نقش تصدیگری و اجرایی خود را به نقش سیاستگزاری و نظارتی تغییر دهد. به عقیده شما با وجود اینکه دولت سالها نقش خود را فراموش کرده و صرفاً به اجرا می پردازد، فکر می کنید در این نقش جدید تا چه میزان می تواند اثرگذار باشد یا از عهده آن برآید؟

هنوز نقش جدید را برای دولت تعریف نکرده ایم. فقط گفته شده دولت باید کوچک گردد و کوچک شدن دولت هم صرفاً از زاویه مالکیت مورد تکرش قرار گرفته است نه از زاویه دخالت و قدرت دخالت آن در بازارها و مکانیزمهای اقتصادی از این زاویه بحث باید اصلاح شود یعنی دخالت دولت در نظام اقتصادی کم شود به این معنا که باید نظام اقتصادی کشور اصلاح گردد. هنوز برای این امر هیچ برنامه ای نداریم. شنیده ام قرار است تعزیرات حکومتی با منظور جلوگیری از افزایش قیمت و گرانی فعالتر شوند این امر یعنی دخالت بیشتر دولت در مکانیزمها و قیمتها در بازار.

این بیش باید نسبت به اقتصاد تغییر کند. قیمتها به دولت مربوط نیست دولت باید یکبار برای همیشه به این مساله توجه نشان دهد که تا وقتی این دیدگاه را ندارد صحبت از خصوصی سازی و غیردولتی کردن اقتصاد بی معناست. ممکن است تمام دارایی های دولت اسما به نام مردم شود (واقعیت هم این است که برای مردم است و دولت وکیل می باشد) اما هرچیز تحت کنترل و نظارت دولت باشد که دیگر



متأسفانه دولت بیشتر بصورت جزیره ای عمل می کند یعنی بخشهای دولتی تصمیمات مختلفی اتخاذ می کنند یا قوانین، مقررات، آیین نامه های مختلفی وضع می کنند که گاهی در تضاد با یکدیگر هستند. به عقیده شما چه باید کرد تا حرکت هماهنگی صورت بگیرد؟

هماهنگی ها باید در چارچوب برنامه و فصل مربوط به واگذاریها انجام شود که این امر در برنامه های سوم و چهارم پیش بینی شده بود در غیر اینصورت بخشی از نظام دیوان سالاری انجام بخش دیگر فعالیتها را خنثی می سازد یا مانع انجام آن می شود. دیوان سالاری در کشور ما بسیار گسترده و بزرگ و ایجاد هماهنگی در آن دشوار است. بنابراین اقدامات عاجل باید در جهت کاهش این مقررات و دیوان سالاری باشد. یعنی در درجه اول به سمت مقررات زدایی، کم کردن قوانین و کاهش دیوان سالاری در اقتصاد حرکت کنیم و آنگاه به ایجاد هماهنگی میان بخشهای مختلف اقتصاد بپردازیم.

■ گذشته از فضایی که اشاره کردید که باید برای کسب و کار ایجاد شود، بحثی در مورد واگذاری سهام وجود دارد. در این زمینه چند روش وجود دارد مانند سهام عدالت، شرکتهای تعاونی شهرستانی، شرکتهای سرمایه گذاری استانی، شرکتهای تعاونی زیرمجموعه شرکتهای استانی و... به نظر شما چه راهکاری جهت ارائه این سهام مناسب است؟

فکر می کنم دولت هم تصور چندان روشنی از اینکه در واگذاری سهام عدالت چه خواهد شد، نظام مدیریتش بر چه اساسی خواهد بود و... ندارد. ظاهر قضیه این است که ۲۰ درصد سهام متعلق به دولت دست و می خواهد مدیریت ها را هم داشته باشد و مابقی را واگذار نماید. اگر اینطور باشد اصلاً چرا واگذاری صورت می گیرد؟ مشکل اصلی مدیریت دولتی است. اگر بتوانیم مدیریت را خصوصی کنیم حتی اگر بخشهایی از مالکیت در اختیار دولت باشد بهتر می توانیم کارایی را بهبود بخشیم و به اهداف واقعی خصوصی سازی نزدیک شویم تا اینکه ۸۰ درصد را واگذار کنیم و با ۲۰ درصد دولت دوباره مدیران اجرایی را خودش تعیین می کند و سیستم دولتی تداوم می یابد. بدین ترتیب، مساله حل نمی شود. راهکار مناسب این است که انتقال واقعی انجام شود یعنی انتقال مدیریت به بخش خصوصی صورت بگیرد. این امر هم با چنین شیوه های خصوصی سازی و تقسیم سهام و مشخص کردن سهامدار امکان پذیر نیست. یعنی باید در یک بازاری سهام را خریداری کند یا تحت کنترل درآورد مدیریت را هم به عهده بگیرد (البته خارج از دولت) در تمام دنیا نیز چنین سیستمی وجود دارد. متأسفانه در کشور ما دولت می خواهد تمام امور را انجام دهد. حتی خصوصی سازی را هم به صورت دولتی انجام دهد! طبیعی است در این کار موفق نمی شود زیرا یک برنامه متناقضی است.

خرج نماینده بولساز شوند؟ یکی از معضلات واگذاری ها در گذشته همیشه این بوده که مدیران شرکتهای دولتی به نوعی سنگ اندازی و کارشکنی می کنند تا عملاً خصوصی سازی انجام نشود. در اواخر دوران ریاست جمهوری آقای خاتمی نیز بسیاری شکایتها از سوی ایشان و حتی از وزیران مبنی بر حرکت کند و بطئی خصوصی سازی در کشور اعلام می شد. زمانی که موضوع مورد بررسی قرار می گرفت مشخص می شد عملاً همان سنگ اندازیها است که در سطوح اجرایی مدیران از راه های مختلف انجام می گیرد. یعنی مدیران واحدهای دولتی رغبتی نسبت به واگذاری امور به بخش خصوصی ندارند که در نوع خود یک معضل محسوب می شود اما تصور می کنم با این معضل زمانی مواجه خواهیم بود که واگذاری به صورت جدی مطرح و عملی شود. امروز در آن شرایط نیستیم. خصوصی سازی باید خارج از اراده و تصمیم گیری مدیران دولتی صورت پذیرد.

یک مرجع خارج از دولت باید به تصمیم گیری بپردازد. این مباحث همیشه مطرح بوده و هست اما مساله روز ما این نیست. معتقدم در این شرایط بهتر است به شرکتهای دولتی بپردازیم بلکه فضا را برای کسب و کار خصوصی مناسب کنیم و باعث رشد و توسعه آن شویم. برای مثال یکی از خصوصی های بزرگی که باید انجام شود مربوط به بانکهاست. قرار است چند بانک بزرگ کشور به بخش خصوصی واگذار شود. به نظرم در این شرایط چنین واگذاری لازم نیست. در حال حاضر باید اجازه رشد و توسعه به بانکهای خصوصی داد زمانی که رشد کردند می توانند این بخش عظیم دولتی را خریداری نمایند و واگذاری به معنای واقعی انجام شود.

در حال حاضر مشکل ما این نیست که مثلاً بانک صادرات به بخش خصوصی واگذار شود مشکل این است که بانکهای خصوصی موجود بتوانند آزادانه فعالیت داشته باشند.

■ به این نکته اشاره کردید که مرجعی خارج از دولت باید به تصمیم گیری بپردازد،

اگر این امر را برای ایران هم بپذیریم (که این گونه هم هست) به اهمیت وجود بانکهای خصوصی بی خواهیم بود تا در امر خصوصی سازی نقش مثبت و سازنده ای را ایفا کنند اما عملاً می بینیم به نحوی عمل شده که بانکهای خصوصی هم زمین گیر شوند. بازار سرمایه ما هم که بازار مناسبی نیست. سوال اینجاست که خصوصی سازی را چگونه می خواهیم انجام دهیم؟ بیشتر از یکسال است که صحبت از واگذاری سهام عدالت می شود اما هنوز مشخص نیست چگونه این امر انجام می گیرد، مشکل اصلی که دولت پیدا خواهد کرد این است که برای خرید، مشتری پیدا نمی کند چون تحت چنین شرایطی همگی حاضر نیست به سرمایه گذاری بپردازد.

■ دولت می خواهد بخش عظیمی از سرمایه خود را به بخش خصوصی واگذار نماید و این سرمایه رقم اندکی نیست. شرکتهای متعدد دولتی هم در این میان دخیل هستند. با توجه به اینکه مدیران دولتی شرکتهای دولتی ممکن است تمایلی به واگذاری شرکتهای نداشته باشند و با ترندهای مختلف مثلاً تظاهر به ورشکستگی یا بالعکس سودآوری، مانع واگذاری می شوند، راه حل این مساله چیست؟ با این مدیران چطور می توان برخورد کرد؟ آیا بستر بخش خصوصی به نحوی است که آنان رویه گذشته خود را فراموش کنند به جای اینکه بودجه

مالکیت مردم بی معناست. مالکیتی که هیچ اختیاری در آن نباشد چه معنایی دارد؟ این گونه خصوصی سازی رشد نخواهد کرد. متأسفانه دولت نهم نسبت به دولتهای گذشته، راه افراط را در این زمینه پیش گرفته است. در دولتهای گذشته هم دخالتهایی وجود داشت اما بتدریج آنها را کاهش می دادند اما دولت نهم به اصطلاح شمشیر را از رو بسته است و گفتاری دوگانه در پیش دارد. اظهار می کند مالکیت و دارایی دولت را به مردم واگذار می نمائیم اما از آن سو کنترل و دخالت خود را در اقتصاد افزایش داده است این یعنی نقض غرض.

■ به نظر می رسد دولت اگر بخواهد خصوصی سازی کند باید همین امر را هم واگذار نماید. ممکن است بانکها در این امر بستر مناسبی باشند آیا به فکرشان رسیده که خصوصی سازی را هم واگذار نمایند؟

البته قوانین و مقررات متعددی در مورد خصوصی سازی و سازمان خصوصی سازی (که متصدی این امر است) وجود دارد. اما نهایتاً واگذاری باید طبق قانون باشد و عمدتاً تنها شیوه واگذاری قیمت و از طریق بازار بورس و سرمایه صورت می گیرد. اما همانطور که می دانید بازار سرمایه رشد مناسبی ندارد و تحت تاثیر مقررات و کنترل دولت است. بازار بورس و سرمایه هم واقعی نمی باشد در آن هم دخالتهای فراوان دولت وجود دارد و قیمتها آزاد نیست. نکته مهم این است که در تمام کشورهای جهان سوم بدلیل ضعف بازار سرمایه، بازار پول نقش مهمتری پیدا می کند و بخشی از وظایف بازار سرمایه را به عهده می گیرد.

یکی از معضلات واگذاری ها در گذشته همیشه این بوده که مدیران شرکتهای دولتی به نوعی سنگ اندازی و کارشکنی می کنند تا عملاً خصوصی سازی انجام نشود. در اواخر دوران ریاست جمهوری آقای خاتمی نیز بسیاری شکایتها از سوی ایشان و حتی از وزیران مبنی بر حرکت کند و بطئی خصوصی سازی در کشور اعلام می شد. زمانی که موضوع مورد بررسی قرار می گرفت مشخص می شد عملاً همان سنگ اندازیها است که در سطوح اجرایی مدیران از راه های مختلف انجام می گیرد.